

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.025/3
VAN 20 APRIL 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 25 maart 2010 door de Minister van Ambtenarenzaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 april 1999 houdende toekenning van een vergoeding voor het gebruik van de fiets aan de personeelsleden van sommige overheidsdiensten", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot het wijzigen van het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 20 april 1999 houdende toekenning van een vergoeding voor het gebruik van de fiets aan de personeelsleden van sommige overheidsdiensten. Dat besluit zou voortaan slechts van toepassing zijn op het personeel van de in het ontworpen artikel 1, 1/, opgesomde openbare instellingen, het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, de krijgsmacht en de Raad van State.

3.1. In de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontworpen besluit gezocht in de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet en in artikel 11, § 1, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

De genoemde grondwetsbepalingen vormen evenwel geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit nu het geen betrekking heeft op de personeelsleden van het centrale Rijksbestuur, terwijl artikel 11, § 1, van de wet van 16 maart 1954 slechts als rechtsgrond kan worden ingeroepen voor zover het ontworpen besluit van toepassing is op het personeel van het Nationaal Orkest van België (ontworpen artikel 1, 1/, tweede streepje - lees b)), de Koninklijke Muntchouwburg (ontworpen artikel 1, 1/, derde streepje - lees c)), en het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (ontworpen artikel 1, 1/, vijfde streepje - lees e)).

3.2. Wat betreft andere personeelsleden waarop het ontworpen besluit van toepassing is, dienen andere rechtsgronden te worden ingeroepen, of is geen rechtsgrond voorhanden.

.../...

3.2.1. Wat betreft de personeelsleden van het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie (hierna BIPT) (ontworpen artikel 1, 1/, eerste streepje - lees a)), is de rechtsgrond voor het ontworpen besluit te vinden in artikel 26, derde lid, van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector. Krachtens die bepaling stelt de Koning, op voorstel van het BIPT en na akkoord van de ministers van ambtenarenzaken en begroting, onder meer het administratief statuut van het BIPT vast.

3.2.2. Wat betreft de personeelsleden van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, dient de rechtsgrond voor het ontworpen besluit te worden gezocht in artikel 5 van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding. Krachtens dat artikel bepaalt de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, het organiek statuut van dat centrum (eerste lid), waarin onder meer het statuut van de medewerkers ervan dient te worden geregeld (tweede lid, 2/).

3.2.3. Wat betreft de leden van de krijgsmacht (ontworpen artikel 1, 3/), lijkt de rechtsgrond voor het ontworpen besluit te kunnen worden gevonden in artikel 11*bis*, eerste lid, van de wet van 20 mei 1994 betreffende de geldelijke rechten van de militairen. Op grond van deze bepaling kan de Koning voor de in die wet bedoelde personen het recht openen op voordelen van alle aard en sociale voordelen.

3.2.4. Om het koninklijk besluit van 20 april 1999 van toepassing te maken op de personeelsleden van het Paleis voor Schone Kunsten, lijkt er geen rechtsgrond voorhanden te zijn.

Het Paleis voor Schone Kunsten is een naamloze vennootschap van publiek recht met sociale doeleinden. Artikel 16, § 6, van de wet van 7 mei 1999 houdende oprichting van het Paleis voor Schone Kunsten in de vorm van een naamloze vennootschap van publiek recht met sociale doeleinden en tot wijziging van de wet van 30 maart 1995 betreffende de netten voor distributie voor omroepuitzendingen en de uitoefening van televisieomroepactiviteiten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad bepaalt:

"Het vaststellen van het personeels- en syndicaal statuut zal geschieden overeenkomstig en via een verwijzing naar de artikelen 32, 33, 34 en 35 van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven."

De artikelen 33 en 34, § 1, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven bepalen inzake het personeelsstatuut:

"Art. 33. § 1. De raad van bestuur stelt, onverminderd de bepalingen van deze titel, het eerste personeelsstatuut en het eerste syndicaal statuut vast op eensluidend advies van het paritair comité.

(...)

§ 2. Ingeval geen eerste personeelsstatuut of syndicaal statuut zou zijn vastgesteld overeenkomstig § 1, eerste lid, binnen een termijn van één jaar na de datum met ingang waarvan het organisme werd ingedeeld onder de autonome overheidsbedrijven, kan de Koning, binnen een bijkomende termijn van drie maanden, bij een in Ministerraad overlegd besluit, het eerste personeelsstatuut en het eerste syndicaal statuut vaststellen zonder afbreuk te doen aan de rechten van de personeelsleden inzake werkzekerheid, pensioen en bezoldiging.

(...)

Een regeling in het door de Koning vastgesteld eerste personeelsstatuut blijft van toepassing tot op het ogenblik dat een desbetreffende regeling wordt vastgesteld door de raad van bestuur, overeenkomstig de procedure bepaald in artikel 34, § 1, of 35.

Art. 34. § 1. Eens het eerste statuut is vastgesteld overeenkomstig artikel 33, doch uiterlijk met ingang van het verstrijken van een termijn van vijftien maanden na de datum van inwerkingtreding van de indeling van het organisme bij de autonome overheidsbedrijven, worden het personeelsstatuut en het syndicaal statuut vastgesteld door de raad van bestuur, onverminderd de wettelijke en reglementaire bepalingen die het betrokken statuut regelen. Echter, wat de overeenkomstig § 2 aangeduide grondregelen betreft, beslist de raad overeenkomstig de procedure bepaald in artikel 35."

Uit wat voorafgaat volgt het bepalen van het statuut van het personeel van het Paleis voor Schone Kunsten niet langer zaak is van de Koning, maar wel van de raad van bestuur van die instelling. Het ontworpen artikel 1, 1/, vierde streepje (lees d)), dient dan ook te vervallen.

.../...

3.2.5. De personeelsleden van de Bijzondere Verrekenkas voor gezinsvergoedingen ten bate van de arbeiders der diamantnijverheid zijn krachtens artikel 47, eerste lid, van de wet van 22 februari 1998 houdende sociale bepalingen overgedragen aan de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers ⁽¹⁾, zodat er in het koninklijk besluit van 20 april 1999 niet langer gewag moet van worden gemaakt. Het ontworpen artikel 1, 1/, laatste streepje (lees f)), dient dan ook te vervallen.

3.2.6. Er wordt aangenomen dat het geldelijk statuut van de leden van het administratief personeel van de Raad van State op grond van artikel 102 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State door de Algemene Vergadering van de Raad van State wordt geregeld, wat een optreden van de Koning terzake uitsluit. Het ontworpen artikel 1, 4/, dient derhalve uit het ontwerp te worden weggelaten ⁽²⁾.

ALGEMENE OPMERKING

4. Het ontwerp van koninklijk besluit houdende toekenning van een vergoeding voor het gebruik van de fiets aan de personeelsleden van het federaal administratief openbaar ambt, dat het voorwerp uitmaakt van advies 48.024/3, voert voor de personeelsleden van het federaal administratief openbaar ambt, in de zin van artikel 1 van de wet van 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken, een nieuwe regeling in van de vergoeding voor het gebruik van de fiets voor die personeelsleden; hun vergoeding wordt opgetrokken tot 20 cent per afgelegde kilometer, terwijl de personeelsleden die onderworpen blijven aan het koninklijk besluit van 20 april 1999, een vergoeding van 15 cent per afgelegde kilometer blijven ontvangen.

⁽¹⁾ Die instelling is een openbare instelling van sociale zekerheid en valt onder het toepassingsgebied van het ontwerp van koninklijk besluit houdende toekenning van een vergoeding voor het gebruik van de fiets aan de personeelsleden van het federaal administratief openbaar ambt, waarover de Raad van State heden eveneens advies verleent (advies 48.024/3).

⁽²⁾ Artikel 42, eerste lid, 9/, van het statuut van het administratief personeel van de Raad van State bepaalt overigens dat wat betreft de vergoeding voor het gebruik van de fiets voor het administratief personeel van de Raad van State de regels gelden die van toepassing zijn op het personeel van het federaal openbaar ambt.

Aldus worden twee categorieën van overheidspersoneel die voorheen eenzelfde vergoeding ontvingen, voortaan op een ongelijke manier behandeld. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of er voor dit verschil in behandeling een afdoende verantwoording bestaat ten aanzien van het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5. De aanhef dient te worden aangepast gelet op hetgeen is opgemerkt *sub 3*.
6. Gelet op de geldende wetgevingstechnische voorschriften is het niet nodig het betrokken artikel of de betrokken artikelen van een te wijzigen besluit te vermelden⁽³⁾. In het huidige derde lid van de aanhef schrappe men derhalve de vermelding ", het artikel 1".

Artikel 1

7. In de Nederlandse tekst van de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp komen de woorden "van 20 april 1999" tweemaal voor. Deze vergissing dient te worden rechtgezet.

Artikel 2

8. In artikel 2 van het ontwerp schrijve men "heeft uitwerking met ingang van" in plaats van "treedt in werking op".

⁽³⁾ *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 30 en formule F 3-3, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Artikel 3

9. Staatssecretarissen kunnen niet worden belast met de uitvoering van een koninklijk besluit, zodat er in artikel 3 van het ontwerp geen gewag van kan worden gemaakt. Bovendien dient in dat artikel enkel gewag te worden gemaakt van de ministers die bevoegd zijn ten aanzien van het ontworpen besluit.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. I. VERHEVEN, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.025/3
DU 20 AVRIL 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Fonction publique, le 25 mars 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant modification de l'arrêté royal du 20 avril 1999 accordant une indemnité pour l'utilisation de la bicyclette aux membres du personnel de certains services publics", a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté soumis vise à modifier le champ d'application de l'arrêté royal du 20 avril 1999 accordant une indemnité pour l'utilisation de la bicyclette aux membres du personnel de certains services publics. Cet arrêté ne s'appliquerait plus désormais qu'au personnel des organismes publics énumérés à l'article 1^{er}, 1/, en projet, au Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, aux forces armées et au Conseil d'État.

3.1. Dans le préambule, le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché aux articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution et à l'article 11, § 1^{er}, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

Les dispositions constitutionnelles précitées ne procurent toutefois pas de fondement juridique à l'arrêté en projet puisqu'il ne concerne pas les agents de l'administration centrale de l'État, alors que l'article 11, § 1^{er} de la loi du 16 mars 1954 ne peut être invoqué comme fondement juridique que dans la mesure où il s'applique au personnel de l'Orchestre national de Belgique (article 1^{er}, 1/, deuxième tiret - lire b) -, en projet), au Théâtre royal de la Monnaie (article 1^{er}, 1/, troisième tiret - lire c) -, en projet) et à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire (article 1^{er}, 1/, cinquième tiret - lire e) -, en projet).

3.2. Concernant les autres agents auxquels s'applique l'arrêté en projet, il y a lieu d'invoquer d'autres fondements juridiques, quand il y en a.

3.2.1. S'agissant des agents de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (ci-après l'IBPT) (article 1^{er}, 1/, premier tiret - lire a) -, en projet) le fondement juridique de l'arrêté en projet se trouve dans l'article 26, alinéa 3, de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges. Selon cette disposition, le Roi fixe notamment, sur proposition de l'IBPT et après accord des ministres de la fonction publique et du budget, le statut administratif de l'IBPT.

3.2.2. S'agissant des agents du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, on recherchera le fondement juridique de l'arrêté en projet à l'article 5 de la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. Selon cet article, le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, le statut organique de ce centre (alinéa 1^{er}), qui règle notamment le statut de ses collaborateurs (alinéa 2, 2/).

3.2.3. S'agissant des membres des forces armées (article 1^{er}, 3/, en projet), le fondement juridique de l'arrêté en projet paraît pouvoir se trouver à l'article 11bis, alinéa 1^{er}, de la loi du 20 mai 1994 relative aux droits pécuniaires des militaires. Sur le fondement de cette disposition, le Roi peut créer le droit à des avantages de toute nature et à des avantages sociaux pour les personnes visées dans cette loi.

3.2.4. Il ne semble pas exister de fondement juridique pour rendre l'arrêté royal du 20 avril 1999 applicable aux membres du personnel du Palais des Beaux-Arts.

Le Palais des Beaux-Arts est une société anonyme de droit public à finalité sociale. L'article 16, § 6, de la loi du 7 mai 1999 portant création du Palais des Beaux-Arts sous la forme d'une société anonyme de droit public à finalité sociale et modifiant la loi du 30 mars 1995 concernant les réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion et l'exercice d'activités de radiodiffusion dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale dispose:

"La fixation du statut du personnel et du statut syndical est organisée conformément et par référence aux articles 32, 33, 34 et 35 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques."

Les articles 33 et 34, § 1^{er}, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques prévoient ce qui suit en matière de statut du personnel:

"Art. 33. § 1. Le conseil d'administration fixe, sans préjudice des dispositions du présent titre, le premier statut du personnel et le premier statut syndical sur avis conforme de la commission paritaire.

(...)

§ 2. Au cas où un premier statut du personnel ou statut syndical ne serait pas arrêté conformément au § 1^{er}, premier alinéa, dans un délai d'un an à partir de la date d'entrée en vigueur du classement de l'entreprise parmi les entreprises publiques autonomes, le Roi peut, dans un délai supplémentaire de trois mois, fixer le premier statut du personnel et le premier statut syndical par arrêté délibéré en Conseil des Ministres sans préjudice des droits du personnel en ce qui concerne la sécurité d'emploi, la pension et la rémunération.

(...)

Une réglementation dans le premier statut arrêté par le Roi restera applicable jusqu'à la fixation d'une réglementation y afférente par le conseil d'administration, conformément à la procédure visée à l'article 34, § 1^{er}, ou 35.

Art. 34. § 1. Une fois le premier statut établi conformément à l'article 33, et au plus tard à partir de l'expiration du délai de quinze mois après la date d'entrée en vigueur du classement de l'organisme parmi les entreprises publiques autonomes, le statut du personnel et le statut syndical sont fixés par le conseil d'administration, sans préjudice des dispositions légales et réglementaires qui règlent le statut concerné. Toutefois, pour ce qui concerne les réglementations de base désignées conformément au § 2, le conseil décide conformément à la procédure visée à l'article 35."

Il ressort de ce qui précède que la fixation du statut du personnel du Palais des Beaux-Arts ne relève plus du Roi mais du conseil d'administration de cette institution. L'article 1^{er}, 1/, quatrième tiret (lire d)), en projet, doit dès lors être omis.

3.2.5. Selon l'article 47, alinéa 1^{er}, de la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales, les agents de la Caisse spéciale de compensation pour les allocations familiales en faveur des travailleurs de l'industrie diamantaire sont transférés à l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés ⁽¹⁾, de sorte que l'arrêté royal du 20 avril 1999 ne doit plus en faire mention. L'article 1^{er}, 1/, dernier tiret (lire f)), en projet, doit dès lors être omis.

3.2.6. Sur le fondement de l'article 102 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, il est admis que c'est l'Assemblée générale du Conseil d'État qui règle le statut pécuniaire des membres du personnel administratif du Conseil d'État, ce qui exclut une intervention du Roi. L'article 1^{er}, 4/, en projet, doit dès lors être omis du projet ⁽²⁾.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Le projet d'arrêté royal accordant une indemnité pour l'utilisation de la bicyclette aux membres du personnel de la fonction publique fédérale administrative, qui fait l'objet de l'avis 48.024/3, introduit pour les agents de la fonction publique fédérale administrative au sens de l'article 1^{er} de la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique un nouveau régime d'indemnité pour l'utilisation de la bicyclette par ces agents; leur indemnité est portée à 20 cents par kilomètre parcouru, tandis que les membres du personnel qui restent soumis à l'arrêté royal du 20 avril 1999 reçoivent une indemnité de 15 cents par kilomètre parcouru.

⁽¹⁾ Cet organisme est un établissement public de sécurité sociale et relève du champ d'application du projet d'arrêté royal accordant une indemnité pour l'utilisation de la bicyclette aux membres du personnel de la fonction publique fédérale administrative sur lequel le Conseil d'État donne également un avis ce jour (avis 48.024/3).

⁽²⁾ Par ailleurs, l'article 42, alinéa 1^{er}, 9/, du statut du personnel administratif du Conseil d'État prévoit qu'en ce qui concerne l'indemnité pour l'utilisation de la bicyclette, les dispositions qui régissent le personnel de la fonction publique fédérale sont applicables au personnel administratif du Conseil d'État.

Deux catégories d'agents de la fonction publique, qui recevaient auparavant une même indemnité, sont ainsi désormais traitées différemment. Les auteurs du projet doivent vérifier si cette différence de traitement est justifiée d'une manière appropriée au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

5. Le préambule doit être adapté compte tenu des observations formulées au point 3.

6. Suivant les règles de légistique en vigueur, il n'est pas nécessaire de mentionner l'article ou les articles concernés d'un arrêté qui est modifié ⁽³⁾. À l'actuel troisième alinéa du préambule, on supprimera par conséquent la mention ", l'article 1^{er}".

Article 1^{er}

7. Dans le texte néerlandais de la phrase liminaire de l'article 1^{er} du projet, les mots "van 20 april 1999" apparaissent deux fois. Cette erreur doit être rectifiée.

Article 2

8. À l'article 2 du projet, on écrira "produit ses effets le" au lieu de "entre en vigueur le".

⁽³⁾ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n/ 30 et formule F 3-3, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

Article 3

9. Des secrétaires d'État ne peuvent être chargés de l'exécution d'un arrêté royal, de sorte qu'ils ne peuvent être mentionnés à l'article 3 du projet. En outre, cet article doit uniquement mentionner les ministres compétents à l'égard de l'arrêté en projet.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	conseillers d'État,
	H. COUSY,	assesseurs de la
	J. VELAERS,	section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme I. VERHEVEN, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. SMETS.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS